Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 25 de enero de 2019.-

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que en fecha 16 de enero los diputados nacionales Héctor Enrique Olivares y Marcelo Germán Wechsler, en sus condiciones de presidente de la Unión Cívica Radical (Distrito La Rioja) y de interventor del PRO Propuesta Republicana (Distrito La Rioja), respectivamente, promueven acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional contra dicha provincia, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley local 10.161 y de los decretos dictados en consecuencia -1484 y 1491 del 21 y 26 de diciembre de 2018-, en cuanto por esa vía se persigue aprobar una enmienda constitucional que modifica el art. 120 de la Constitución provincial y se convoca a una consulta popular para ratificarla, apartándose -según esgrimen- del procedimiento previsto en el art. 177 de la misma Constitución, y violando los principios del régimen representativo republicano establecido en los arts. 1°, 5° y 123 de la Constitución Nacional (fs. 65/80).

Exponen que el actual gobernador, Sergio Casas, quien ocupó el cargo de vicegobernador en el período 2011-2015, impulsó una enmienda constitucional con la finalidad de obtener la posibilidad de una reelección.

Explican que el art. 120 de la Constitución de La Rioja, que se encuentra en proceso de modificación, establece que: "El Gobernador y Vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la provincia a simple pluralidad de sufragios. Durarán en sus funciones el término de cuatro años, sin que -

evento alguno que lo haya interrumpido pueda motivar su prórroga. Podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período".

Señalan asimismo que el mecanismo de enmienda se encuentra previsto en el art. 177 de la Constitución provincial, que dispone: "La Cámara de Diputados de la Provincia podrá sancionar con el voto de los dos tercios de sus miembros la enmienda de esta Constitución, que no podrá exceder de tres artículos, y sólo quedará incorporada al texto constitucional si fuere ratificada por consulta popular, que tendrá lugar en oportunidad de la primera elección general que se realice. Esta enmienda no podrá llevarse a cabo sino con intervalo de dos años".

A su vez, el art. 84 del mismo cuerpo legal regula la consulta popular en los siguientes términos: "Las cuestiones de gobierno y la vigencia de nuevas leyes, la reforma o derogación de normas jurídicas de significativa importancia, pueden ser sometidas a consulta popular, que podrá ser obligatoria o facultativa. Será obligatoria en los siguientes casos: 1.- Toda reforma constitucional realizada por la Cámara de Diputados de acuerdo al Artículo 177 (…) Toda propuesta que sea sometida a consulta popular obligatoria se tendrá por rechazada por el pueblo si una mayoría de más del treinta y cinco por ciento de los votos de los electores inscriptos en el Registro Electoral no la aprueba".

En ese marco, la Cámara de Diputados provincial sancionó la ley 10.161 (B.O. 21/12/2018), cuyo art. 3° dispone: "Incorpórase como parte final del Artículo 120° de la Constitución Provincial la siguiente: 'Artículo 120°.- (…) No hay sucesión recíproca entre el Gobernador y Vicegobernador si no hay entre cruzamiento de mandatos en las fórmulas por las que han sido electos. El Gobernador o Vicegobernador que haya sido electo por un solo período anterior, puede ser elegido para el ejercicio en el otro cargo por dos (2) mandatos consecutivos. Esta disposición se aplica al Artículo 171° de la presente Constitución'" (el art. 171 regula el mandato de los intendentes y viceintendentes).

Dicha norma luego establece: "Artículo 4°.- Dispóngase que la presente Enmienda deberá ser sometida en los términos del Artículo 84° Inciso 1.- de la Constitución Provincial a Consulta Popular obligatoria".

"Artículo 5°.- Dispóngase que el Señor Gobernador de la Provincia, conforme a lo dispuesto por el Artículo 126° Inciso 3°.- de la Constitución Provincial y en consonancia por lo establecido en la presente, convoque a elección general obligatoria, teniendo a la Provincia como distrito único".

"Artículo 6°.- A los efectos de la Consulta, la elección deberá realizarse en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días corridos a partir de la sanción de la presente Ley".

En consonancia con las disposiciones de la ley transcripta, el gobernador dictó el decreto 1491, del 26 de

diciembre de 2018 (B.O. 28/12/2018), convocando a "Elección General Obligatoria", en la que tendrá lugar la realización de la "Consulta Popular Obligatoria" con motivo de la enmienda dispuesta por la ley 10.161, para el día 27 de enero de 2019.

En ese marco, los amparistas cuestionan la convocatoria a sesión extraordinaria efectuada por la vicepresidenta de la Legislatura para el 19 de diciembre pasado en la que se sancionó la ley 10.161 impugnada, ya que -aducen- no tenía facultades para ello, pues le corresponden al gobernador o al presidente del Cuerpo (art. 102, Constitución local), quien se encontraba en pleno ejercicio de sus funciones.

A su vez denuncian que no se cumplieron las previsiones contenidas en las normas que constituyen el presupuesto básico para que la decisión mayoritaria sea válida, y para que pueda llevarse adelante una modificación del texto constitucional por la vía elegida, ya que se pretende poner a consideración del pueblo la enmienda en forma anticipada a la "primera elección general que se realice" (conf. art. 177 de la Constitución provincial), con la finalidad de incorporarla al texto constitucional para aplicarla al actual mandato del gobernador, violando el principio de irretroactividad de la ley.

Sostienen que se presenta en el caso un supuesto de gravedad institucional, ya que las cuestiones sometidas a examen exceden el mero interés individual o de los partidos políticos que representan, y se proyectan sobre el interés general dada la trascendencia del hecho, que consistiría en reformar la Constitución provincial en violación del sistema previsto en la

propia Constitución para su enmienda. Afirman que están comprometidas las instituciones básicas de nuestro sistema republicano, y los principios y garantías consagrados en los arts. 1°, 5° y 123 de la Constitución Nacional.

Solicitan la habilitación de la feria judicial en virtud de la inminencia del acto que pretenden evitar, y peticionan la suspensión cautelar de la convocatoria a consulta popular para el 27 de enero próximo, hasta tanto se dicte sentencia en la presente causa.

Con posterioridad a la presentación descripta, en fecha 24 de enero, los amparistas realizan una nueva presentación (fs. 143 a 147 vta.) en la que denuncian una serie de irregularidades vinculadas prioritariamente -aunque no de modo excluyente- al funcionamiento del Tribunal Electoral Provincial que, sucintamente y según describen, consisten en: a) la no habilitación de la feria judicial en la provincia; b) la violación de los plazos de la ley electoral local (en especial los arts. 29, 49, 54, 55, 72, 75 y 78); c) discordancias entre el padrón, la hoja de distribución de mesas y los lugares de votación; d) irregularidades varias respecto de las boletas habilitadas para el comicio; e) impedimento de control por parte de los fiscales partidarios; y f) estrategia de reinterpretación del art. 84 de la Constitución provincial en torno al cómputo de los resultados del escrutinio.

2°) Que frente a la naturaleza y las implicancias de la acción interpuesta, esta Corte ha asumido la responsabilidad

de responderla tempestivamente, habilitando la feria judicial a tal efecto.

Lo ha hecho en el entendimiento de que: a) no podía rehuir una respuesta a la situación planteada, a efectos de esclarecer el camino jurídico a seguir; y b) aclarando en la misma providencia de apertura que la habilitación no implicaba "adelantar posición alguna respecto de los requerimientos allí formulados" (fs. 81 de los autos).

3°) Que habilitada la feria judicial para estudiar la presentación, es necesario determinar: i) si la demanda trata sobre una cuestión que podría eventualmente ser asumida por la competencia originaria de esta Corte, que es la que los presentantes promueven; ii) si es posible hacerlo en el contexto de una acción de amparo como la intentada; iii) si se está en presencia de una controversia concreta que justifique el ejercicio actual de la jurisdicción por parte de este Tribunal; iv) si se reúnen las demás condiciones requeridas para generar una respuesta jurisdiccional del tipo de la peticionada; y v) si en ese marco es viable acceder a la cautelar solicitada.

Las respuestas a los ítems precedentes se desarrollarán en el orden planteado y en base a los propios precedentes ya establecidos por este Tribunal.

4°) Que en relación a si la presentación de marras puede encuadrar dentro del estrecho marco constitucional asignado a esta Corte en materia de competencia originaria, sin perjuicio de lo expuesto en el punto II del dictamen de la Procuración General de la Nación de fecha 21 de enero de 2019

-que desaconseja la intervención del Tribunal para esta ocasión en base a la consolidada jurisprudencia que cita- se estima que, tal como se desprende del punto III de la misma pieza jurídica, podría excepcionalmente abrirse la jurisdicción del art. 117 de la Constitución Nacional a una causa sobre la que -tal como se dijo- presenta actualmente una incertidumbre jurídica necesitada de pronto esclarecimiento, en el entendimiento de que le corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos (arg. Fallos: 336:1756, en especial considerando 6°).

5°) Que en relación a si la presentación de cabecera puede encuadrar -tal como lo pretenden sus impulsores- dentro del ceñido marco procesal de la acción de amparo, cuadra recordar que esta Corte ha admitido esa posibilidad en la instancia originaria -siempre que se verifiquen los requisitos propios de dicha competencia- con el objetivo de evitar que queden huérfanos de protección los derechos de las partes en los supuestos contemplados por el art. 43 de la Constitución (Fallos: 323:2107 y 3326, entre muchos otros).

6°) Que, despejadas las dudas anteriores, es preciso adentrarse en el tercer interrogante planteado, es decir si la presentación de marras genera actualmente un "caso" judicial en los términos en que esta Corte lo ha entendido. En efecto, cabe recordar que el control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa requiere inexorablemente que el requisito de la existencia de un "caso" sea observado rigurosamente, no para eludir cuestiones de repercusión pública sino para asegurar la preservación del principio de división de

poderes, que excluye al Poder Judicial de la atribución de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los otros departamentos de gobierno.

En el *sub examine*, la apertura del procedimiento destinado a la reforma de la Ley Suprema provincial por la vía de enmienda que prevé su art. 177, mediante la sanción tanto de la ley que declara la necesidad de tal modificación y aprueba el texto de la enmienda, como del decreto que convoca al electorado a expresar su voluntad en los comicios previstos, no genera una afectación constitucional específica en cabeza de los peticionarios. Esos actos cumplidos por los poderes políticos provinciales configuran iniciativas que no fijan en forma definitiva la existencia y modalidad de una relación jurídica concreta (Fallos: 307:1379; 310:606); relación respecto de la cual se debe haber producido la totalidad de los hechos concernientes a su configuración (Fallos: 311:421, considerando 3°, reiterado en Fallos: 328:3573, considerando 2°).

El procedimiento de consulta popular que se intenta interrumpir no causa estado por sí mismo, ni tampoco conlleva una vulneración actual de derechos subjetivos que autorice a sostener que se presenta una controversia concreta en los términos tradicionalmente entendidos por la jurisprudencia de este Tribunal (cfr. arg. Fallos: 328:3573). La eventual afectación constitucional recién se configuraría en caso de que el pueblo riojano se expidiera en la consulta popular convocada para el próximo 27 de enero y, con su resultado, fuera convalidada la enmienda constitucional. Es por ello que los propios demandantes contemplaron la posibilidad de que este

Tribunal resuelva la cuestión en una instancia futura al plantear subsidiariamente la nulidad de la enmienda constitucional que se impugna (fs. 66 vta. de autos).

Es oportuno recordar, en tal sentido, lo señalado por este Tribunal en una causa en la que, como en el *sub judice*, se cuestionaba por vía de amparo la constitucionalidad de una ley que establecía una enmienda a una constitución provincial (la de Mendoza), requerida para su concreción -tal como ocurre en La Rioja- de una ley votada con mayoría agravada y un plebiscito ratificatorio posterior (art. 223 y ss. de la constitución provincial), en la que -como en el *sub examine*- se solicitaba una medida cautelar suspensiva de la obligatoria participación popular. En dicha ocasión la Corte señaló que la demanda no conformaba un "caso" susceptible de ser resuelto por el Poder Judicial, advirtiéndose que dicho Poder debía ser preservado de la sobrejudicialización de los procesos de gobierno (Fallos: 328:3573, *in re* "Brandi, Eduardo Alberto c/ Mendoza, Provincia de s/ acción de amparo", considerando 3°).

7°) Que la presente situación difiere sustancialmente en su plataforma fáctica de la resuelta por este Tribunal en la causa "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", Fallos: 336:1756, pues allí el intento reeleccionista del gobernador estaba habilitado por una previa interpretación judicial provincial que lo avalaba al declarar la inconstitucionalidad de la cláusula constitucional provincial que lo impedía (ver especialmente considerando 1°), centrándose por tanto la argumentación de la Corte en este fundamento (ver

especialmente considerando 11). En el *sub judice*, en cambio, i) el planteo reeleccionista no se formula a partir de una decisión judicial interpretativa que resulta definitoria sino de un intento de reforma constitucional en ciernes (la sustantiva diferencia entre ambos mecanismos es asumida en la demanda, a fs. 71); y ii) no existe, de acuerdo a las constancias de autos, una decisión judicial que habilite la reelección del actual gobernador a partir de la declaración de inconstitucionalidad de la cláusula constitucional que se lo impediría. Si bien los planteos de la actora se dirigen a cuestionar el procedimiento seguido para llevar a cabo la reforma, no puede dejar de advertirse que los agravios que dan sustento a dicha pretensión quedarían definitivamente disipados de no prosperar —en el proceso de participación popular— una postura que terminara por convalidar el procedimiento de reforma.

Tampoco es asimilable la situación planteada en la demanda que se analiza con la emergente de la causa caratulada "Zavalía, José Luis c/ Santiago del Estero, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo" (Fallos: 327:3852), ocasión en que la Corte decidió suspender un proceso de reforma constitucional provincial (concretamente la convocatoria a elección de convencionales constituyentes), pues en ese caso el intento de reforma constitucional era impulsado por una autoridad ajena a la provincial (se trataba de una intervención federal), en tanto que en el *sub judice* la iniciativa viene promovida por quienes tienen legitimación para hacerlo (legislatura provincial y electorado), cuestionándose el procedimiento tendiente a concretarla.

8°) Que la judicialización de las cuestiones electorales, ya sea locales o nacionales, genera inexorablemente una controversia política respecto de los límites de la actuación del Poder Judicial, y por consecuencia respecto de los resultados de la decisión, pues cualquiera que esta sea dejará conformes a unos y disconformes a otros. Cuando se advierte en estos casos, desde distintos sectores, acerca de los peligros de la judicialización de la política, es necesario recordar que los tribunales de justicia no actúan por propia iniciativa sino que son llamados a decidir por los propios actores de la política, quienes son en definitiva -como representantes de la voluntad popular- los que tienen la llave para requerir (o no requerir) y -en cualquier caso- en qué medida, respuestas judiciales a sus inquietudes.

Toda vez que el nivel de requerimientos sobre temas electorales depende de circunstancias ajenas a la voluntad del Poder Judicial, cuando un tribunal sea llamado a intervenir en esas cuestiones estará obligado a brindar una respuesta acorde con la Constitución y las normas en juego, comenzando por definir si debe o no debe asumir el análisis de la presentación de acuerdo a su interpretación normativa y a la guía que proporcionan los precedentes.

9°) Que desde antiguo se ha señalado que la misión más delicada que compete al Poder Judicial es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones, toda vez que es el judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, y

de ahí que un avance en desmedro de otras facultades revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público (Fallos: 155:248; 311:2580; 320:2851; entre muchos otros).

Ello es lo que sucedería en el *sub lite* si se llegase a una conclusión distinta a la apuntada, toda vez que una decisión en ese sentido: i) podría ser entendida como un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa que podría alterar el estado de cosas existente (conf. Fallos: 316:1833 y 319:1069); ii) impediría que la voluntad popular se expresara en una instancia típicamente reglada, silenciando a los diversos actores sociales afectados, que pueden tener intereses encontrados (Fallos: 328:3555 y 3573 citado) y ver frustrada incluso la posibilidad de ponderar los extremos denunciados en este escrito para guiar su decisión; y iii) abortaría tempranamente la intervención de las autoridades jurisdiccionales locales, que ya habrían sido requeridas conforme surge de la presentación (fs. 29 a 34 de autos).

Sin perjuicio de lo dicho, y en función de lo afirmado por los amparistas en su presentación de fecha 24 de enero, es necesario enfatizar que las autoridades administrativas y los tribunales locales convocados a actuar deben estar a disposición de los ciudadanos, ampliando los horarios de atención, facilitando el acceso a la información y resolviendo los planteos que se formulen, para evitar que cuestiones de naturaleza local (como las manifestadas en el escrito de fs. 143 a 147 vta.) queden huérfanas de tratamiento.

Asimismo, es preciso asegurar que, cualquiera sea la decisión definitiva que recaiga en la causa, su cumplimiento sea fácticamente posible, evitando que por el mero transcurso del tiempo los hechos prevalezcan sobre el derecho. Garantizar la vigencia del sistema representativo republicano y federal no solo es responsabilidad de las autoridades nacionales, sino también de las provinciales, conforme lo establece el art. 5° de la Constitución Federal.

10) Que en consecuencia de todo lo hasta aquí dicho, y en el limitado marco de conocimiento que ofrece el examen de una acción de amparo como la intentada, el Tribunal considera que con los elementos incorporados hasta el momento no puede entenderse consolidada la presencia de un "caso" que habilite su intervención en el marco de las atribuciones y de la competencia reconocidas por la Constitución Nacional, por lo que no es necesario ahondar el examen acerca de si concurren los demás requisitos jurisdiccionales que condicionan su actuación, correspondiendo declarar la inadmisibilidad de la pretensión.

Por ello y habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: 1) Desestimar la acción de amparo interpuesta. 2) Exhortar a las autoridades provinciales de La

-//-

-//- Rioja en los términos del considerando 9° de la presente. Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

(en disidencia)

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

RICARDO LUIS LORENZETTI

(por su voto)

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

HORACIO ROSATTI

VO-//-

-//-TO DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

Considerando:

1°) Que a fs. 65/80 los diputados nacionales Héctor Enrique Olivares y Marcelo Germán Wechsler, en sus condiciones de presidente de la Unión Cívica Radical - Distrito La Rioja y de interventor del PRO Propuesta Republicana - Distrito La Rioja, respectivamente, promueven acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional contra dicha provincia, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley local 10.161 y de los decretos dictados en consecuencia -1484 y 1491 del 21 y 26 de diciembre de 2018-, en cuanto por esa vía se persigue aprobar una enmienda constitucional que modifica el art. 120 de la Constitución provincial y se convoca a una consulta popular para ratificarla, apartándose -según esgrimen- del procedimiento previsto en el art. 177 de la misma Constitución, y violando los principios del régimen representativo republicano establecido en los arts. 1°, 5° y 123 de la Constitución Nacional.

Exponen que el actual gobernador, Sergio Casas, quien ocupó el cargo de vicegobernador en el período 2011-2015, impulsó una enmienda constitucional con la finalidad de obtener la posibilidad de una reelección.

Explican que el art. 120 de la Constitución de La Rioja, que se encuentra en proceso de modificación, establece que: "El Gobernador y Vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la provincia a simple pluralidad de sufragios.

Durarán en sus funciones el término de cuatro años, sin que evento alguno que lo haya interrumpido pueda motivar su prórroga. Podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período".

Señalan asimismo que el mecanismo de enmienda se encuentra previsto en el art. 177 de la Constitución provincial, que dispone: "La Cámara de Diputados de la Provincia podrá sancionar con el voto de los dos tercios de sus miembros la enmienda de esta Constitución, que no podrá exceder de tres artículos, y sólo quedará incorporada al texto constitucional si fuere ratificada por consulta popular, que tendrá lugar en oportunidad de la primera elección general que se realice. Esta enmienda no podrá llevarse a cabo sino con intervalo de dos años".

A su vez, el art. 84 del mismo cuerpo legal regula la consulta popular en los siguientes términos: "Las cuestiones de gobierno y la vigencia de nuevas leyes, la reforma o derogación de normas jurídicas de significativa importancia, pueden ser sometidas a consulta popular, que podrá ser obligatoria o facultativa. Será obligatoria en los siguientes casos: 1.- Toda reforma constitucional realizada por la Cámara de Diputados de acuerdo al Artículo 177 (...) Toda propuesta que sea sometida a consulta popular obligatoria se tendrá por rechazada por el pueblo si una mayoría de más del treinta y cinco por ciento de los votos de los electores inscriptos en el Registro Electoral no la aprueba".

En ese marco, la Cámara de Diputados provincial sancionó la ley 10.161 (B.O. 21/12/2018), cuyo art. 3° dispone: "Incorpórase como parte final del Artículo 120° de la Constitución Provincial la siguiente: 'Artículo 120°.- (…) No hay sucesión recíproca entre el Gobernador y Vicegobernador si no hay entre cruzamiento de mandatos en las fórmulas por las que han sido electos. El Gobernador o Vicegobernador que haya sido electo por un solo período anterior, puede ser elegido para el ejercicio en el otro cargo por dos (2) mandatos consecutivos. Esta disposición se aplica al Artículo 171° de la presente Constitución'" (el art. 171 regula el mandato de los intendentes y viceintendentes).

Dicha norma luego establece: "Artículo 4°.- Dispóngase que la presente Enmienda deberá ser sometida en los términos del Artículo 84° Inciso 1.- de la Constitución Provincial a Consulta Popular obligatoria".

"Artículo 5°.- Dispóngase que el Señor Gobernador de la Provincia, conforme a lo dispuesto por el Artículo 126° Inciso 3°.- de la Constitución Provincial y en consonancia por lo establecido en la presente, convoque a elección general obligatoria, teniendo a la Provincia como distrito único".

"Artículo 6°.- A los efectos de la Consulta, la elección deberá realizarse en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días corridos a partir de la sanción de la presente Ley".

En consonancia con las disposiciones de la ley transcripta, el gobernador dictó el decreto 1491, del 26 de

diciembre de 2018 (B.O. 28/12/2018), convocando a "Elección General Obligatoria", en la que tendrá lugar la realización de la "Consulta Popular Obligatoria" con motivo de la enmienda dispuesta por la ley 10.161, para el día 27 de enero de 2019.

En ese marco, los actores cuestionan la convocatoria a sesión extraordinaria efectuada por la vicepresidenta de la Legislatura para el 19 de diciembre pasado en la que se sancionó la ley 10.161 impugnada, ya que -aducen- no tenía facultades para ello, pues le corresponden al gobernador o al presidente del Cuerpo (art. 102, Constitución local), quien se encontraba en pleno ejercicio de sus funciones.

A su vez denuncian que no se cumplieron las previsiones contenidas en las normas que constituyen el presupuesto básico para que la decisión mayoritaria sea válida, y para que pueda llevarse adelante una modificación del texto constitucional por la vía elegida, ya que se pretende poner a consideración del pueblo la enmienda en forma anticipada a la "primera elección general que se realice" (conf. art. 177 de la Constitución provincial), con la finalidad de incorporarla al texto constitucional para aplicarla al actual mandato del gobernador, violando el principio de irretroactividad de la ley.

Sostienen que se presenta en el caso un supuesto de gravedad institucional, ya que las cuestiones sometidas a examen exceden el mero interés individual o de los partidos políticos que representan, y se proyectan sobre el interés general dada la trascendencia del hecho: la reforma de la Constitución provincial en violación del sistema previsto en la propia

Constitución para su enmienda. Afirman que están comprometidas las instituciones básicas de nuestro sistema republicano, y los principios y garantías consagrados en los arts. 1°, 5° y 123 de la Constitución Nacional.

Solicitan la habilitación de la feria judicial en virtud de la inminencia del acto que pretenden evitar, y peticionan la suspensión cautelar de la convocatoria a consulta popular para el 27 de enero próximo, hasta tanto se dicte sentencia en la presente causa.

Con posterioridad, en un nuevo escrito presentado el 24 de enero (fs. 143/147 vta.), los actores denuncian una serie de irregularidades que, en lo sustancial, se refieren a la no habilitación de la feria judicial en la provincia; la violación de los plazos de la ley electoral local; discordancias entre el padrón, la hoja de distribución de mesas y los lugares de votación; irregularidades respecto de la provisión, circulación y autorización de las boletas habilitadas para el comicio; impedimento de control por parte de los fiscales partidarios; y tergiversación del art. 84 de la Constitución provincial en cuanto al modo en que deben computarse los votos del escrutinio.

2°) Que a fin de tratar la acción interpuesta, el Tribunal habilitó la feria judicial.

3°) Que de conformidad con conocidos y reiterados precedentes de esta Corte, una pretensión de esta naturaleza que, más allá de la vía por la cual se la ha introducido, persigue la invalidez constitucional de una norma, debe responder a un caso o controversia en los términos de los arts.

116 de la Constitución Nacional y 2 de la ley 27. De soslayarse esta exigencia el Tribunal debería llevar a cabo su jurisdicción más inminente en un conflicto meramente hipotético, extremo que ha sido excluido expresamente desde antigua jurisprudencia con arreglo a la cual el control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa requiere que este requisito sea observado rigurosamente, no para eludir cuestiones de repercusión pública sino para la trascendente preservación del principio de división de poderes, al excluir al Poder Judicial de una atribución que, como la de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los otros departamentos de gobierno, no le ha sido reconocida por el art. 116 de la Constitución Nacional. La "aplicación" de los actos de los otros poderes debe dar lugar a un litigio contencioso, para cuyo fallo se requiera el examen del punto constitucional propuesto (Fallos: 214:177 y las citas del señor Procurador General referenciadas en esa oportunidad).

4°) Que en el *sub lite* no se encuentra configurada la existencia de un caso, pues la pretensión de la actora carece de un interés jurídico inmediato o directo que dé lugar a una controversia actual y concreta. En efecto, la apertura del procedimiento destinado a la reforma de la Ley Suprema provincial por la vía de enmienda que prevé su art. 177, mediante la sanción tanto de la ley que declara la necesidad de tal modificación y aprueba el texto de la enmienda, como del decreto que convoca al electorado a expresar su voluntad en los comicios previstos, no determina la necesidad de examinar si se concreta una afectación constitucional en cabeza de los

peticionarios. Esos actos cumplidos por los poderes políticos provinciales, configuran iniciativas que no fijan en forma definitiva la existencia y modalidad de una relación jurídica. Los procedimientos de participación popular que se intentan interrumpir, al solicitar la suspensión de la consulta popular, no causan estado por sí mismos; tampoco conllevan una vulneración de derechos subjetivos que autorice a sostener que se presenta una controversia actual y concreta (cfr. arg. Fallos: 328:3573).

La eventual afectación constitucional en cabeza de los peticionarios recién se configuraría en caso de que el pueblo riojano se expidiera en la consulta popular convocada para el próximo 27 de enero y, con su resultado, fuera convalidada la enmienda constitucional. En ese sentido, la propia pretensión de la actora contempla la posibilidad de que la cuestión fuera resuelta con posterioridad al acto de consulta popular, al solicitar que se declare la nulidad de la enmienda constitucional que impugna (fs. 66 vta.).

Si bien los planteos de la actora se dirigen a cuestionar el procedimiento seguido para llevar a cabo la reforma, no puede dejar de advertirse que los agravios que dan sustento a dicha pretensión quedarían definitivamente disipados de no prosperar —en el proceso de participación popular— una postura que terminara por convalidar el procedimiento de reforma.

5°) Que desde antiguo se ha señalado que la misión más delicada que compete al Poder Judicial es la de saber

mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones, toda vez que es el judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, y de ahí que un avance en desmedro de otras facultades revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público (Fallos: 155:248; 311:2580; 320:2851; entre muchos otros).

6°) Que, en tales condiciones, no se observa la presencia de un caso que permita la intervención de esta Corte en el marco de las atribuciones y de la competencia reconocidas por la Constitución Nacional, por lo que no es necesario ahondar en el examen acerca de si concurren los demás requisitos jurisdiccionales que condicionan la actuación del Tribunal, y corresponde declarar sin más trámite la inadmisibilidad de la pretensión.

Por ello y oída la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Desestimar *in limine* la acción de amparo interpuesta. Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

DISI-//-

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

-//-DENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando:

1°) Que a fs. 65/80 el señor Héctor Enrique Olivares, en su carácter de presidente de la Unión Cívica Radical (distrito La Rioja), y el señor Marcelo Germán Wechsler, en su carácter de interventor del PRO La Rioja, promueven acción de amparo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional en contra de la Provincia de La Rioja. Solicitan que se declare que la ley provincial 10.161, y los decretos 1484/2018 y 1491/2018, en tanto pretenden aprobar una enmienda constitucional que modifica el artículo 120 de la Constitución de la Provincia de La Rioja convocando a una consulta popular para ratificarla, se apartan inequívocamente del procedimiento dispuesto en el artículo 177 de la misma Constitución, violando así los principios del régimen representativo y republicano establecido en los artículos 1°, 5° y 123 de la Constitución Nacional.

2°) Que los actores afirman que el actual gobernador, quien ocupó el cargo de vicegobernador en el período 2011-2015, impulsó una enmienda constitucional con la finalidad de obtener la posibilidad de su reelección. Explican que el artículo 120 de la Constitución de La Rioja, que se pretende enmendar, establece que el "El Gobernador y Vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la provincia a simple pluralidad de sufragios. Durarán en sus funciones el término de cuatro años, sin que evento alguno que lo haya interrumpido pueda

motivar su prórroga. Podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período".

Señalan asimismo que el mecanismo de enmienda constitucional que se encuentra previsto en el artículo 177 de la Constitución provincial dispone: "La Cámara de Diputados de la Provincia podrá sancionar con el voto de los dos tercios de sus miembros la enmienda de esta Constitución, que no podrá exceder de tres artículos, y sólo quedará incorporada al texto constitucional si fuere ratificada por consulta popular, que tendrá lugar en oportunidad de la primera elección general que se realice. Esta enmienda no podrá llevarse a cabo sino con intervalo de dos años".

A su vez, afirman que el artículo 84 del mismo cuerpo legal regula la consulta popular en los siguientes términos: "Las cuestiones de gobierno y la vigencia de nuevas leyes, la reforma o derogación de normas jurídicas de significativa importancia, pueden ser sometidas a consulta popular, que podrá ser obligatoria o facultativa. Será obligatoria en los siguientes casos: 1.- Toda reforma constitucional realizada por la Cámara de Diputados de acuerdo al Artículo 177 (...) Toda propuesta que sea sometida a consulta popular obligatoria se tendrá por rechazada por el pueblo si una mayoría de más del treinta y cinco por ciento de los votos de los electores inscriptos en el Registro Electoral no la aprueba".

En ese marco, informan que la Cámara de Diputados provincial sancionó la ley 10.161 (B.O. 21/12/2018), cuyo artículo 3° dispone: "Incorpórase como parte final del Artículo 120° de la Constitución Provincial la siguiente: 'Artículo 120°.- (…) No hay sucesión recíproca entre el Gobernador y Vicegobernador si no hay entre cruzamiento de mandatos en las fórmulas por las que han sido electos. El Gobernador o Vicegobernador que haya sido electo por un solo período anterior, puede ser elegido para el ejercicio en el otro cargo por dos (2) mandatos consecutivos. Esta disposición se aplica al Artículo 171 de la presente Constitución'" (el artículo 171 regula el mandato de los intendentes y viceintendentes).

La ley 10.161 (B.O. 21/12/2018) establece luego: "Artículo 4°.- Dispóngase que la presente Enmienda deberá ser sometida en los términos del Artículo 84° Inciso 1.- de la Constitución Provincial a Consulta Popular obligatoria"; "Artículo 5°.- Dispóngase que el Señor Gobernador de la Provincia, conforme a lo dispuesto por el Artículo 126° Inciso 3°.- de la Constitución Provincial y en consonancia por lo establecido en la presente, convoque a elección general obligatoria, teniendo a la Provincia como distrito único"; "Artículo 6°.- A los efectos de la Consulta, la elección deberá realizarse en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días corridos a partir de la sanción de la presente Ley".

Los presentantes destacan que, en consonancia con las disposiciones de la ley 10.161 (B.O. 21/12/2018) transcripta, el gobernador de la provincia dictó el decreto 1491, del 26 de diciembre de 2018 (B.O. 28/12/2018), convocando para el día 27

de enero de 2019 a una votación a la que llamó "Elección General Obligatoria" en la que tendrá lugar la realización de la "Consulta Popular Obligatoria" con motivo de la enmienda dispuesta por la ley 10.161.

En lo que hace a la procedencia sustancial de la acción, los actores fundan su agravio federal en que el procedimiento de enmienda establecido por la ley 10.161 y los decretos mencionados padecen de una nulidad que surgiría evidente del "ostensible apartamiento al inequívoco mandato contenido en la norma" constitucional de la provincia.

Los actores sostienen, en lo que interesa, que se viola de manera ostensible el artículo 177 de la Constitución porque la ley 10.161 pone a consideración del pueblo la enmienda en forma anticipada a la primera elección general que se realice y con la finalidad de incorporarla al texto constitucional para aplicarla al actual mandato del gobernador. Ello altera -afirman- las condiciones básicas del sistema republicano de gobierno en tanto el respeto a los requisitos establecidos en la propia constitución provincial para su reforma constituye uno de los pilares de la arquitectura de la organización del poder, con lo que se violenta el sistema republicano estatuido en el artículo 5° de la Constitución Nacional.

Ello es así, argumentan, pues la votación fue convocada *-ad hoc* y para ser realizada pocos días después de aprobada la ley 10.161 y en pleno receso estival- quebrantándose el texto expreso de la constitución de la provincia. En ese sentido, afirman que el artículo 177 de la constitución

provincial exige que la enmienda constitucional sea ratificada por una consulta popular y que dicha consulta popular sea realizada en una oportunidad particular, más precisamente, en la siguiente elección general. Al establecerse por las normas impugnadas que la ratificación de la enmienda constitucional se realice mediante una consulta popular convocada por fuera de una elección general se comprometen, según afirman los presentantes, instituciones básicas de nuestro sistema republicano consagradas en los artículos 1°, 5° y 123 de la Constitución Nacional. Asimismo, en razón de la extrema premura del caso, solicitan que se habilite la feria judicial y que se dicte una medida cautelar de no innovar ordenando al gobierno de la Provincia de La Rioja que suspenda la convocatoria a consulta popular fijada para el día 27 de enero de 2019, hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo planteada.

3°) Que el agravio central de los presentantes es que se transgreden los principios mismos de la organización republicana del poder cuando el poder legislativo provincial, mediante un procedimiento que -según se aduce- la Constitución local no prevé, pretende validar una enmienda constitucional que altera el sistema de renovación y alternancia de las autoridades. Se trata por ello de un interés jurídico directo que da lugar a un auténtico "caso" o "controversia judicial".

El agravio esgrimido en autos distingue al presente caso de otros resueltos por esta Corte, entre ellos "Brandi" (Fallos: 328:3573). En "Brandi" estaba en cuestión el contenido mismo de la enmienda constitucional que pretendía aprobarse y, por ello, para que esta Corte pudiese intervenir en el marco de

un "caso" o "controversia" actual había que, obviamente, esperar a que la enmienda en cuestión fuera previamente aprobada. Por contraste, aquí se ha cuestionado por inconstitucional el procedimiento mismo por el que se pretende llevar a cabo la reforma de la Carta Magna local.

En suma, el planteo constitucional central esgrimido en autos -nuevamente, referido al proceso de enmienda y no al contenido de la enmienda- es un agravio concreto y actual que, de no atenderse mediante un pronunciamiento jurisdiccional, se consumará definitivamente. Existe por ello un "caso" actual que da lugar a la intervención del Tribunal (artículo 116, Constitución Nacional; artículo 2, ley 27).

4°) Que el caso pertenece a la competencia originaria de esta Corte en tanto una provincia es parte demandada y se configura una nítida cuestión federal que resulta predominante en el pleito (artículo 117 de la Constitución Nacional; Fallos: 315:2956; 326:1289; 327:3852; 330:3126; entre otros), situación que vuelve irrelevante la vecindad o nacionalidad de la contraparte (Fallos: 313:127; 323:1716; 327:2179; 331:2178; 330:530; 333:60, entre otros).

En efecto, de verificarse el "ostensible apartamiento al inequívoco mandato contenido en la norma" del artículo 177 de la Constitución provincial que los presentantes denuncian, se estaría introduciendo una enmienda constitucional, mediante un mecanismo no previsto, al actual sistema de renovación y alternancia de las autoridades, aspecto este último que resulta

constitutivo de la forma republicana de gobierno (Fallos: 317:1195, voto del juez Fayt).

Siendo ello así, es claro que la intervención de esta Corte no implica intromisión o avasallamiento alguno de las autonomías provinciales. Tal como este Tribunal señaló en "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de" (Fallos: 336:1756), si bien la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (artículos 5° y 122), las sujeta tanto a ellas como a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (artículos 1° y 5°) y encomienda a esta Corte el asegurarlo (artículo 116) con el fin de lograr su funcionamiento y el acatamiento a aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804). Con el propósito de lograr el aseguramiento de ese sistema, el artículo 117 le ha asignado a este Tribunal competencia originaria en las causas que versan sobre cuestiones federales en las que sea parte una provincia (Fallos: 97:177; 183:160; 211:1162 y sus citas; 271:244 y sus citas; 286:198; 310:877; 311:810; 314:495 considerando 1°; entre otros).

5°) Que establecida la existencia de caso y la competencia de la Corte para entender en la cuestión propuesta, corresponde tratar la solicitud de una medida cautelar efectuada por los actores.

Si bien este Tribunal ha considerado que la concesión de este tipo de medidas es excepcional, por configurar un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa que altera el estado de cosas existente (conf. Fallos: 316:1833 y 319:1069), las ha admitido cuando existen fundamentos de hecho y de derecho que exigen una evaluación del peligro de permanencia en la situación a fin de habilitar una resolución que concilie -según el grado de verosimilitud- los intereses en juego. Es de la esencia de estos institutos procesales de orden excepcional enfocar sus proyecciones -en tanto dure el litigio- sobre el fondo mismo de la controversia, ya sea para impedir un acto o para llevarlo a cabo, porque dichas medidas se encuentran enderezadas a evitar la producción de situaciones que podrían tornarse de muy dificultosa o imposible reparación en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva (Fallos: 320:1633).

6°) Que, en el caso y dentro del estrecho marco de conocimiento que ofrece el dictado de este tipo de medidas, se encuentran suficientemente acreditados los requisitos para que proceda la medida cautelar requerida (artículos 230, incisos 1° y 2°, y 232 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

En primer término, la verosimilitud del derecho invocado por los actores surge con claridad de la Constitución de la Provincia de La Rioja interpretada en el sentido más obvio del entendimiento común (ver, entre otros, Fallos: 258:75; 336:1756). El mecanismo contemplado en el artículo 177 de dicha Constitución establece que la enmienda sancionada por la Cámara de Diputados de la Provincia con el voto de la mayoría agravada

allí prevista quedará incorporada al texto constitucional solo "si fuere ratificada por consulta popular". Establece, además, que dicha consulta tendrá lugar "en oportunidad de la primera elección general que se realice". Del modo antes enunciado el texto constitucional parece haber fijado con total claridad y exactitud la oportunidad en la que debe ponerse a consideración del cuerpo electoral la enmienda para que ella pueda ser incorporada al texto constitucional. En este sentido, la consulta debe hacerse conjuntamente con ("en oportunidad de") la próxima elección general que se realice. Por el contrario, en el caso, la convocatoria efectuada mediante el decreto local 1491/2018, en consonancia con lo establecido en la ley 10.161, dispuso que la consulta se efectuase *independientemente* de elección general alguna. No puede caber duda de que la consulta popular ha sido llamada para una oportunidad en la que no existe una elección general ya que no se eligen autoridades ni se disputan cargos de ningún tipo.

Conviene anotar que la situación en autos se diferencia claramente de aquella contemplada por el Tribunal al fallar la causa CSJ 4851/2015/RH1, "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ amparo" (sentencia del 11 de diciembre de 2018). Allí, cabe recordar, los actores no lograron demostrar que la interpretación de la normativa constitucional provincial que ellos sostenían fuera la única posible o, en otras palabras, que las afirmaciones realizadas por los tribunales locales no constituyesen una interpretación posible de la norma constitucional que se hallaba en juego (considerando 5°, voto

concurrente del juez Rosenkrantz). En la presente causa, por el contrario, se verifica *prima facie* un ostensible apartamiento del inequívoco sentido que corresponde atribuir a la norma de derecho público local de acuerdo con el sentido más obvio del entendimiento común.

La verosimilitud del derecho es entonces manifiesta. La soberanía popular es un principio liminar pero en el sistema democrático que nuestra Constitución ha diseñado dicho principio se integra con el reconocimiento del pueblo como último titular del poder político y, al mismo tiempo y para cumplir con tal objetivo, también con la exigencia de que la voluntad del pueblo se haga explícita por los procedimientos constitucionalmente habilitados. Por ello, el Estado de Derecho y el imperio de la ley son esenciales para el logro de una Nación con instituciones maduras (Fallos: 336:1756). En ese sentido, no debemos olvidar que el procedimiento de reforma constitucional es el punto nodal de toda constitución pues de él depende, en definitiva, el modo en que han de perdurar, y si han de hacerlo, tanto el sistema de derechos y responsabilidades como la forma de gobierno establecida por la constitución en cuestión (conf. Fallos: 340:257, considerando 7°, disidencia del juez Rosenkrantz). El carácter nodal del procedimiento de reforma constitucional determina, además, que los jueces deban examinar cuidadosamente cualquier aparente intento de violarlo o socavarlo por más que ello se haga invocando el nombre del pueblo de la nación o de las provincias.

En segundo término, resulta acreditado el peligro que causaría la demora en dictar la medida solicitada. Los

presentantes sostienen que el llamado mismo a consulta popular, en el modo en que esta ha sido convocada, es contrario al inequívoco sentido del texto constitucional. Por ello, de no concederse la tutela precautoria solicitada, el agravio constitucional invocado se verá consumado de modo definitivo. En caso de proseguirse el proceso de reforma constitucional ya iniciado, cuando (y si) se dictase una sentencia de fondo favorable a los actores, o bien la decisión podría ser ineficaz frente a los actos ya cumplidos o bien estos podrían quedar viciados de nulidad, con el consiguiente trastorno institucional que ello acarrearía y la inútil realización de importantes erogaciones; en cambio, si la sentencia fuese desfavorable a las pretensiones de los presentantes, la suspensión cautelar de aquel proceso no implicaría ninguna consecuencia irremediable. Ello determina la procedencia en el caso del tipo de medida cautelar excepcional solicitada (doctrina de Fallos: 327:3852).

7°) Que esta medida de orden excepcional se dicta en el entendimiento de que la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal en el artículo 122. En el caso, sin embargo, se denuncia que han sido afectadas expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno que las provincias se obligan a respetar por lo dispuesto en el artículo 5° de la Constitución Nacional.

Resulta oportuno recordar que la decisión que aquí se adopta, en resguardo de los principios que hacen a la forma republicana de gobierno, es consistente con otras decisiones de

este Tribunal que ha ordenado en situaciones que guardan analogía con la presente la suspensión cautelar de procesos electorales provinciales cuando estos -*prima facie*- presentaban ostensibles vicios constitucionales que ponían en juego la garantía del artículo 5° de la Constitución Nacional. Así ocurrió, por ejemplo, en los precedentes "Barbeito" (Fallos: 326:1248) y "Ponce" (Fallos: 326:1289) donde se suspendió la convocatoria a elecciones de autoridades locales y nacionales en la Provincia de San Luis, llamada conjuntamente con una propuesta de enmienda del texto constitucional por la cual se declaraba la caducidad de todos los mandatos electivos provinciales y municipales entonces vigentes. A su vez, en el precedente "Zavalía" (Fallos: 327:3852) se suspendió la convocatoria -por parte del interventor federal- a elección de convencionales constituyentes en la Provincia de Santiago del Estero. Finalmente, en el precedente "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de" (Fallos: 336:1756) se suspendió la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador de esa provincia cuando se encontraba en juego la prohibición constitucional de una nueva reelección del entonces gobernador.

Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional. II. Requerir a la Provincia de La Rioja el informe circunstanciado que prevé el artículo 8° de la ley 16.986, que deberá ser contestado en el plazo de 5 días. Para su comunicación al señor Gobernador y al señor Fiscal de Estado en

los términos del artículo 341 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, una vez concluida la feria judicial, líbrese oficio al señor juez federal de la ciudad de La Rioja. III. Hacer lugar a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, suspender la convocatoria a la consulta popular obligatoria del próximo 27 de enero hasta tanto se dicte un pronunciamiento definitivo en esta causa. Comuníquese mediante oficio al señor Gobernador. Notifíquese con carácter urgente y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Parte actora: **Unión Cívica Radical - Distrito La Rioja, representada por su presidente, el señor diputado nacional Héctor Enrique Olivares, y PRO Propuesta Republicana - Distrito La Rioja, representado por su interventor, el señor diputado nacional Marcelo Germán Wechsler, ambos con el patrocinio letrado de los doctores Ricardo R. Gil Lavedra y Alicia Laura Cano.**

Parte demandada: **Provincia de La Rioja, no presentada en autos.**